



# 13º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal



Doha, 12 a 19 de abril de 2015

Distr. general  
21 de enero de 2015  
Español  
Original: inglés

Tema 3 del programa provisional\*

**Éxitos y problemas en la aplicación de políticas y estrategias amplias de prevención del delito y justicia penal para promover el estado de derecho a nivel nacional e internacional y para apoyar el desarrollo sostenible**

## **Éxitos y problemas en la aplicación de políticas y estrategias amplias de prevención del delito y justicia penal para promover el estado de derecho a nivel nacional e internacional y para apoyar el desarrollo sostenible**

**Documento de trabajo preparado por la Secretaría**

### *Resumen*

En el presente documento de trabajo se abordan los vínculos entre la paz y la seguridad, el estado de derecho y el desarrollo mediante el análisis de la forma en que se reflejan en los instrumentos de las Naciones Unidas relacionados con el delito. Se presentan brevemente las iniciativas pertinentes emprendidas a nivel de la formulación de políticas, entre otras cosas, habida cuenta de la creación e inicio de la aplicación de la agenda de desarrollo después de 2015. Se resalta la interrelación entre el desarrollo sostenible y la promoción del estado de derecho. En el documento también se examinan enfoques globales e integrados respecto de la prevención del delito y las reformas de la justicia penal como parte de un programa más amplio para crear un entorno propicio al desarrollo.

\* A/CONF.222/1.



## I. Introducción: antecedentes sustantivos

1. Se ha reconocido con firmeza que el estado de derecho es un componente sustancial de los programas de reforma orientados a la gobernanza y una condición *sine qua non* del desarrollo y de la protección de los derechos humanos. Dado que las instituciones de justicia que funcionen adecuadamente y una estructura de gobierno basada en el estado de derecho son decisivas para establecer la paz y consolidar los logros alcanzados en materia de desarrollo, los organismos y los profesionales relacionados con el desarrollo han respaldado cada vez más las reformas dirigidas a mejorar las instituciones de justicia y el estado de derecho en general. Dichos procesos de reforma pueden apoyarse en los compromisos internacionales sobre la promoción y protección del estado de derecho. Al mismo tiempo, hay que garantizar que se basen en pruebas, tengan en cuenta concretamente las realidades y contextos nacionales y locales, y aprovechen las enseñanzas extraídas de la experiencia anterior sobre el desarrollo en cuanto al fortalecimiento del estado de derecho y la promoción del acceso a la justicia.

2. Las propias reformas del estado de derecho han mejorado considerablemente desde que aparecieron en el panorama internacional. En algunos círculos de la ayuda internacional, las reformas decretadas desde arriba o dirigidas a sectores específicos han sido complementadas, o incluso reemplazadas, por iniciativas comunitarias de más largo plazo que buscan promover el desarrollo de una cultura basada en el estado de derecho. Además, la estrecha relación entre ese principio y los derechos humanos se ha tenido en cuenta en reformas orientadas al acceso a la justicia, la corrupción, la libertad de prensa y la independencia del poder judicial.

3. En 2004, reconociendo la importancia del estado de derecho en los procesos de desarrollo, el Secretario General propuso claramente una definición del estado de derecho basada en las reglas y normas internacionales de derechos humanos<sup>1</sup>. Por otra parte, la experiencia con los Objetivos de Desarrollo del Milenio ha puesto de relieve el vínculo existente entre el estado de derecho y el desarrollo. Aunque no se haya planteado explícitamente en ninguno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la experiencia de los países da a entender que el estado de derecho es importante para lograrlos. Al establecer marcos jurídicos, asegurar el cumplimiento

---

<sup>1</sup> El Secretario General ha definido el concepto de estado de derecho como un principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a unas leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Asimismo, exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, rendición de cuentas ante la ley, equidad en la aplicación de la ley, separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad, y transparencia procesal y legal (véase S/2004/616, párr. 6). Además, como destacó el Secretario General, en el plano nacional, el estado de derecho es el eje del contrato social entre el Estado y las personas sujetas a su jurisdicción, y garantiza que la justicia esté presente en todos los niveles de la sociedad. El estado de derecho garantiza la protección de todo el abanico de los derechos humanos; ofrece tanto a ciudadanos como a no ciudadanos medios legítimos de recurso ante los casos de abuso de poder; y permite que los litigios se resuelvan de forma pacífica e imparcial. Gracias al fortalecimiento del estado de derecho, se fomenta un entorno que facilita el desarrollo humano sostenible y la protección y el empoderamiento de las mujeres, los niños y los grupos vulnerables, como los desplazados internos, los apátridas, los refugiados y los migrantes (véase A/66/749, párr. 4).

de las normas y procedimientos y reducir la corrupción, los países han alcanzado una mayor eficacia en la prestación de servicios de salud, enseñanza y otros servicios sociales, mientras que la falta de esos elementos se ha señalado como un factor que ha influido en el incumplimiento de las metas por algunos países. Las leyes legítimas y los mecanismos creíbles para asegurar su cumplimiento han contribuido a que las mujeres y los grupos desfavorecidos, entre otros, tengan mayores oportunidades de participar en la vida económica y política.

## II. Resaltar los vínculos entre la promoción del estado de derecho y el desarrollo sostenible

### A. Marco normativo

4. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional<sup>2</sup> y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción<sup>3</sup> fueron los primeros instrumentos universales relacionados con el delito en cuyas disposiciones se destacó la repercusión de la actividad delictiva sobre el desarrollo. En el artículo 30, párrafo 1, de la Convención contra la Delincuencia Organizada, se impone a los Estados partes la obligación de adoptar disposiciones conducentes a la aplicación óptima de la Convención en la medida de lo posible, mediante la cooperación internacional, teniendo en cuenta los efectos adversos de la delincuencia organizada en la sociedad en general y en el desarrollo sostenible en particular.

5. Existe una disposición similar en el artículo 62, párrafo 1, de la Convención contra la Corrupción. Además, la Asamblea General, en su resolución 58/4 por la que aprobó la Convención contra la Corrupción, expresó su preocupación por los casos de corrupción que entrañan vastas cantidades de activos, los cuales pueden constituir una proporción importante de los recursos de los Estados, y que amenazan la estabilidad política y el desarrollo sostenible de esos Estados. Asimismo, la Convención contra la Corrupción fue el primer instrumento internacional en incorporar un capítulo aparte sobre la recuperación de activos (capítulo V) y en tratar la recuperación de activos como un principio fundamental con efectos positivos sobre el desarrollo<sup>4</sup>.

6. Al reconocer la necesidad de hacer frente a la trata, tanto desde el punto de vista de la demanda como de la oferta, el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención contra la Delincuencia Organizada<sup>5</sup>, requiere la adopción de medidas destinadas a mitigar factores como la pobreza, el subdesarrollo y la falta de oportunidades equitativas, que hacen que determinadas personas o grupos sean vulnerables a la trata (art. 9, párr. 4).

---

<sup>2</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2225, núm. 39574.

<sup>3</sup> *Ibid.*, vol. 2349, núm. 42146.

<sup>4</sup> Banco Mundial y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Stolen Asset Recovery: Towards a Global Architecture for Asset Recovery*, 2010.

<sup>5</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2237, núm. 39574.

7. De modo similar al Protocolo contra la Trata de Personas, el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional<sup>6</sup>, otorga gran prioridad a la adopción de medidas preventivas generales dirigidas a los migrantes potenciales, e intenta prevenir su posible victimización a manos de los traficantes. En consecuencia, impone a los Estados partes la obligación de promover o reforzar los programas y la cooperación para el desarrollo en los planos nacional, regional e internacional, teniendo en cuenta las realidades socioeconómicas de la migración y prestando especial atención a las zonas económica y socialmente deprimidas, a fin de combatir las causas socioeconómicas fundamentales del tráfico ilícito de migrantes, como la pobreza y el subdesarrollo (art. 15, párr. 3).

8. Dados los efectos directos e indirectos de las armas de fuego sobre el desarrollo humano, incluida la pérdida de vidas y el costo de tratar y rehabilitar a las víctimas<sup>7</sup>, en el preámbulo del Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional<sup>8</sup>, se recuerda el peligro que dichas armas representan para el bienestar de los pueblos, su desarrollo económico y social y su derecho a vivir en paz. Esta referencia demuestra, aunque sea de manera indirecta, que el objetivo esencial de las medidas adoptadas contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego es la protección y la seguridad de las personas, el respeto a la vida y a la dignidad y el establecimiento de estrictas normas de seguridad que reduzcan al mínimo las posibilidades de victimización.

## **B. Marco de formulación de políticas**

9. Los congresos de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal, en especial los celebrados a lo largo de los 15 últimos años, se han centrado en los vínculos que existen entre el estado de derecho y el desarrollo. En el Décimo Congreso, que tuvo lugar en Viena del 10 al 17 de abril de 2000, casi en paralelo con el proceso que culminó con la aprobación de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas<sup>9</sup> y la posterior aceptación de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio en el informe del Secretario General sobre la guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio (A/56/326), se tuvo en consideración el significado

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, vol. 2241, núm. 39574.

<sup>7</sup> Véase *Small Arms Survey 2003: Development denied* (Instituto de Estudios Superiores Internacionales y del Desarrollo, Ginebra, 2003), cap. IV, págs. 125 y siguientes. En el informe del Secretario General sobre la promoción del desarrollo mediante la reducción y la prevención de la violencia armada (A/64/228) se puso de relieve el efecto concreto que tiene la violencia armada sobre el desarrollo. En la Declaración de Ginebra sobre la Violencia Armada y el Desarrollo, aprobada en 2006, los signatarios reconocieron que la violencia armada constituye un obstáculo importante para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En el informe publicado por la secretaría de la Declaración de Ginebra, titulado “Carga global de la violencia armada 2011” se evaluaron los vínculos entre los índices de muertes violentas y el desarrollo socioeconómico, y se demostró que las tasas de homicidio eran más elevadas cuando existían altos niveles de disparidad de los ingresos, pobreza extrema y hambre.

<sup>8</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2336, núm. 39574.

<sup>9</sup> Resolución 55/2 de la Asamblea General.

del estado de derecho como objetivo del desarrollo sostenible y como medio de apoyo para el logro de otros objetivos de desarrollo (A/CONF.187/3, párr. 1). Por otra parte, el 11° Congreso, celebrado en Bangkok del 18 al 25 de abril de 2005, se centró específicamente en el efecto de los delitos económicos y financieros sobre el desarrollo sostenible. A ese respecto, se observó que los delitos económicos y financieros planteaban una grave amenaza a largo plazo para el desarrollo socioeconómico pacífico y democrático de muchos países. Como se insistió, a efectos de estructurar el debate sobre ese tema durante el congreso, si bien a corto plazo estos delitos tienen por lo general costos cuantificables, cuando se producen repetidamente a lo largo del tiempo sus consecuencias, aunque menos directas, son mucho más graves, ya que pueden socavar el eficaz funcionamiento o la consolidación de la democracia, la obligación de rendir cuentas y el estado de derecho (A/CONF.203/7, párr. 25).

10. Después del 11° Congreso, la entrada en vigor de todos los instrumentos de las Naciones Unidas relacionados con el delito que se mencionaron anteriormente marcó el comienzo de una nueva era para el programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal. La experiencia acumulada por la Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, que se establecieron para examinar la aplicación de dichos instrumentos, así como los conocimientos cada vez mayores de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) adquiridos durante el proceso de ayudar a promover la aplicación de esos instrumentos, han llevado a una conclusión esencial: el éxito de las medidas para luchar contra el delito en todas sus formas, especialmente en aquellas más perniciosas y complejas, depende de que los países cuenten con un sistema de justicia penal eficiente, eficaz y humanitario.

11. Como resultado, en la Declaración de Salvador sobre estrategias amplias ante problemas globales: los sistemas de prevención del delito y justicia penal y su desarrollo en un mundo en evolución, que el 12° Congreso aprobó y la Asamblea General hizo suya en su resolución 65/230, los Estados Miembros reconocieron la importancia de la prevención del delito y del sistema de justicia penal para el estado de derecho y que el desarrollo económico y social sostenible a largo plazo y el establecimiento de un sistema de justicia penal eficiente, eficaz y humano que funcione correctamente se refuerzan mutuamente.

12. Con posterioridad al 12° Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, con miras a allanar el camino para definir las prioridades y metas de la agenda para el desarrollo después de 2015, diversos documentos e informes de las Naciones Unidas, así como varias encuestas, señalaron el vínculo intrínseco entre, por una parte, la existencia de sistemas de justicia penal eficaces y accesibles e instituciones que funcionen de conformidad con el estado de derecho y, por otra, el crecimiento económico sostenido e inclusivo, así como el desarrollo sostenible y la plena realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales. En 2011, en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011: Conflicto, Seguridad y Desarrollo*<sup>10</sup> se estableció un vínculo directo entre el desarrollo y la

---

<sup>10</sup> Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011: Conflicto, Seguridad y Desarrollo* (Washington, D.C., 2011).

justicia, al afirmar que las amenazas al desarrollo derivadas de la violencia organizada, los conflictos y la fragilidad no podían resolverse con soluciones parciales o a corto plazo, sino que requerían la creación de instituciones legítimas que ofrecieran a todos los ciudadanos igualdad de acceso a la seguridad, la justicia y los empleos. En ese sentido, los esfuerzos por fortalecer los sistemas de justicia, gestionar y reducir las vulnerabilidades, y promover el empoderamiento jurídico de los pobres, no solo son decisivos para hacer frente con eficacia a la delincuencia, sino para la planificación y las políticas en materia de desarrollo nacional.

13. En junio de 2012, la Asamblea General celebró un debate temático sobre la amenaza que las drogas y el delito planteaban para el desarrollo. En ese debate se examinaron los nexos entre la delincuencia y el desarrollo, y los participantes destacaron la necesidad de una mayor integración de la justicia penal y la prevención del delito en la labor general de las Naciones Unidas.

14. Por otra parte, como se observó en el informe del Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la Agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo Después de 2015 titulado “El futuro que queremos para todos”, la aplicación de la agenda para el desarrollo después de 2015 depende, en gran medida, de la capacidad efectiva de gobernanza a nivel nacional, local y municipal, basada en el estado de derecho y en el cumplimiento de las leyes internacionales y los principios de inclusión y participación, así como el empoderamiento jurídico y económico de la población, sobre todo los más excluidos, para que puedan participar eficazmente en los procesos de adopción de decisiones a nivel nacional y local<sup>11</sup>.

15. En el informe se propusieron cuatro dimensiones esenciales interconectadas que podían servir de base para definir objetivos y metas de una agenda centrada en lograr un cambio transformador que condujera a un futuro compartido, seguro y sostenible para todos. Una de esas dimensiones era la paz y la seguridad<sup>12</sup>. También se hizo hincapié en que la prevención y la reducción de todas las formas de violencia y abuso deberían formar parte de toda agenda que reconociera ampliamente la seguridad humana como componente central de los derechos humanos y parte integral del desarrollo<sup>13</sup>.

16. Además, en la Declaración de la Reunión de Alto Nivel de la Asamblea General sobre el Estado de Derecho en los Planos Nacional e Internacional, se consideró que la promoción del estado de derecho, en los planos nacional e internacional, era esencial para la plena realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el desarrollo sostenible, el crecimiento económico inclusivo y la erradicación de la pobreza y el hambre. A su vez, el progreso en cada una de esas esferas podría reforzar la aplicación del estado de derecho en sentido más general (resolución 67/1 de la Asamblea General, párr. 7).

17. En su informe sobre la promoción de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015, el Secretario General subrayó que la paz y la estabilidad, los derechos humanos y una gobernanza eficaz basada en el estado de derecho y las instituciones transparentes son resultados y facilitadores del

---

<sup>11</sup> Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la Agenda para el Desarrollo Después de 2015, *El futuro que queremos para todos* (Nueva York, 2012), párrs. 92 y 93.

<sup>12</sup> *Ibid.*, párrs. 89 y siguientes. Véase también A/67/257, párr. 58.

desarrollo. No puede haber paz sin desarrollo, ni desarrollo sin paz. La paz duradera y el desarrollo sostenible no pueden realizarse plenamente si no se respetan los derechos humanos y el estado de derecho. La transparencia y la rendición de cuentas son instrumentos poderosos para asegurar a los ciudadanos su participación en la formulación de políticas y su vigilancia de la utilización de los recursos públicos, especialmente para evitar el derroche y la corrupción. El empoderamiento jurídico, el acceso a la justicia y un poder judicial independiente y la implantación general de documentos de identificación legales también pueden ser de importancia crítica para tener acceso a los servicios públicos (A/68/202, párr. 95).

18. De conformidad con su resolución 68/309, la Asamblea General decidió que la propuesta del Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible sería la base fundamental para integrar los objetivos de desarrollo sostenible en la agenda para el desarrollo después de 2015. El objetivo de desarrollo sostenible núm. 16 es uno de los señalados en el informe final. Insta a los Estados a promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles (A/68/970/Corr.1).

19. Además, en su informe de síntesis de diciembre de 2014 sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015, titulado “El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta”, el Secretario General destacó que el acceso a los sistemas de justicia imparciales, las instituciones de gobernanza democrática responsables, las medidas encaminadas a luchar contra la corrupción y controlar las corrientes financieras ilícitas y las salvaguardias para proteger la seguridad personal son elementos integrales del desarrollo sostenible (A/69/700, párr. 78). Además, se indicó que la “justicia: promover sociedades seguras y pacíficas e instituciones sólidas” era uno de los seis elementos esenciales que contribuirían a enmarcar y fortalecer el carácter universal, integrado y transformador de la agenda de desarrollo sostenible.

20. En el contexto de los preparativos del 13º Congreso, el Consejo Económico y Social, en su resolución 2014/22, invitó a los Estados Miembros, las organizaciones internacionales y todos los interesados pertinentes a que presentaran sus opiniones sobre la contribución que el 13º Congreso podría hacer a los debates sobre la agenda para el desarrollo después de 2015. Las opiniones compiladas por la UNODC figuran en un informe aparte (A/CONF.222/5).

21. En su resolución 69/195 sobre el estado de derecho, la prevención del delito y la justicia penal en la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015, la Asamblea General recalcó que los debates sobre la agenda para el desarrollo después de 2015 deberían tener en cuenta el respeto y la promoción del estado de derecho, y que la prevención del delito y la justicia penal desempeñaban una función importante en ese sentido, prestando la debida atención a la labor de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal a fin de encauzar, según procediera, sus aportaciones a los debates sobre la agenda para el desarrollo después de 2015, en estrecha consulta con todos los interesados pertinentes, y alentó a los Estados Miembros a que, en sus deliberaciones sobre la agenda para el desarrollo después de 2015, prestaran la debida atención al estado de derecho, la prevención

---

<sup>13</sup> *El futuro que queremos para todos*, párr. 91.

del delito y la justicia penal, promoviendo al mismo tiempo el respeto universal de los derechos humanos y fortaleciendo las instituciones nacionales pertinentes.

22. Además, en las reuniones preparatorias regionales del 13º Congreso, los Estados Miembros pusieron de relieve la importancia que tenía el estado de derecho para la seguridad, la justicia y los derechos humanos y se destacó el papel crucial que desempeñaba como condición necesaria y componente integral del crecimiento sostenible y equitativo, reconocieron la importancia de la prevención del delito y del sistema de justicia penal para el estado de derecho y, en consecuencia, para el desarrollo económico y social sostenible, y recomendaron la inclusión de elementos de las políticas y estrategias de prevención del delito y justicia penal para promover el estado de derecho en las evaluaciones comunes de las Naciones Unidas para los países, los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y sus planes de acción y planes de trabajo conexos, los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza en cada país y todos los otros marcos e indicadores de asistencia para el desarrollo (A/CONF.222/RPM.1/1, párrs. 8 a 10 y A/CONF.222/RPM.2/1, párrs. 7 y 8).

### **III. Enfoques globales en la aplicación de medidas de prevención del delito y justicia penal**

23. En su resolución 66/181, la Asamblea General recomendó que los Estados Miembros, en función de su situación nacional, adoptaran un enfoque amplio e integrado de la prevención del delito y la reforma de la justicia penal basado en evaluaciones de referencia y en la reunión de datos y centrado en todos los sectores del sistema de justicia, y que elaboraran políticas, estrategias y programas de prevención del delito. Un enfoque se considera integrado si aborda las múltiples dimensiones de la delincuencia y la victimización en un país, incluida la delincuencia transnacional y la delincuencia organizada, sobre la base de una evaluación exhaustiva realizada mediante instrumentos como los estudios sobre victimización y las estadísticas de delincuencia. Además, este enfoque abarca a todas las instituciones pertinentes y a la sociedad civil, e incluye medidas para atender las necesidades de grupos específicos de delincuentes o de víctimas. En la mayoría de los casos, los enfoques integrados incluyen la prevención del delito y las respuestas de la justicia penal. Deben recibir apoyo al nivel político más alto después de haberse elaborado con criterios participativos.

#### **A. Aplicación de políticas y estrategias amplias de prevención del delito**

##### **1. El concepto amplio de prevención del delito**

24. En la Declaración de Salvador, los Estados Miembros reconocieron que la elaboración y aprobación de políticas de prevención del delito, así como su supervisión y evaluación, debería basarse en un enfoque participativo, de

colaboración e integrado que comprenda a todos los interlocutores pertinentes, incluidos los de la sociedad civil<sup>14</sup>.

25. Las respuestas tradicionales de la justicia penal frente a la delincuencia tienen como objetivo prevenir el delito mediante la disuasión del comportamiento delictivo, basada en el establecimiento de la responsabilidad penal individual. La prevención del delito, abordada en las Directrices para la Prevención del Delito<sup>15</sup>, es un concepto más amplio basado en la idea de que hay factores de riesgo relacionados con la persona, la familia, la comunidad y la sociedad en general que pueden exponer en mayor grado a las personas a la delincuencia, la violencia y la victimización. En las Directrices se definen varios enfoques respecto de la prevención, incluida la promoción del bienestar de las personas mediante la aplicación de medidas sociales, económicas, de salud y de educación, la modificación de las condiciones existentes en los vecindarios que influyen en la delincuencia, la reducción de las oportunidades de cometer delitos, aumentando para los delincuentes el riesgo de ser detenidos, y la prevención de la reincidencia mediante la asistencia para la reintegración social de los delincuentes. Las estrategias de prevención del delito bien planificadas pueden prevenir el delito y la victimización, promover la seguridad de la comunidad y contribuir al desarrollo sostenible de los países<sup>16</sup>. En relación con las víctimas de delitos, en particular las mujeres y niños, el objetivo de la prevención es reducir la victimización y el sufrimiento, de conformidad con la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder<sup>17</sup>.

26. Pese a los avances en las investigaciones relacionadas con la prevención del delito en los últimos decenios, se tropieza con muchas dificultades en el desarrollo y la aplicación de políticas y programas amplios en esa materia, sobre todo en países de ingresos bajos y medianos. Esas dificultades se refieren a la reunión y el análisis de datos, la coordinación entre los distintos sectores del gobierno y los interesados de la sociedad civil, y la valoración de los efectos de las políticas y programas. Se ven exacerbadas por el hecho de que los recursos asignados a la prevención del delito no son acordes con la magnitud de los problemas delictivos que se pretende solucionar. Además, un enfoque global y holístico requiere la integración de los objetivos relacionados con la prevención del delito en todos los sectores del sistema de justicia penal.

## 2. Reunión de datos

27. En la mayoría de los países se están aplicando o elaborando planes de acción nacionales sobre la prevención del delito, pero estos no siempre están suficientemente respaldados por los datos pertinentes<sup>18</sup>. La prevención eficaz del delito debe tener una amplia base de conocimientos multidisciplinarios sobre los problemas de la delincuencia y sus múltiples causas.

---

<sup>14</sup> Resolución 65/230 de la Asamblea General, anexo, párr. 33.

<sup>15</sup> Resolución 2002/13 del Consejo Económico y Social, anexo.

<sup>16</sup> *Ibid.*, anexo, párr. 1.

<sup>17</sup> Resolución 40/34 de la Asamblea General.

<sup>18</sup> Organización Mundial de la Salud, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre la situación mundial de la prevención de la violencia* (Ginebra, 2014).

28. La UNODC apoya las iniciativas de los Estados Miembros encaminadas a fortalecer la reunión de datos con miras a la elaboración de estadísticas oficiales y su posterior utilización para analizar el delito y los sistemas de justicia penal. Pone la información pertinente a disposición de todos los Estados Miembros mediante el Estudio de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas y funcionamiento de los sistemas de justicia penal<sup>19</sup>. Previa solicitud, también apoya a los Estados en sus esfuerzos por elaborar y realizar encuestas de victimización y auditorías de seguridad local que sirvan de complemento a las estadísticas administrativas. Dichas encuestas pueden revelar detalles sobre delitos que no siempre se denuncian a la policía, y sobre los factores y fuerzas que impulsan el comportamiento delictivo y la victimización, con lo que se generan conocimientos de importancia decisiva para la elaboración de políticas de prevención eficaces. El Manual para encuestas de victimización<sup>20</sup>, que es resultado de la cooperación entre la UNODC y la Comisión Económica para Europa, ofrece a los Estados Miembros útiles orientaciones para elaborar y aplicar dichas encuestas basadas en la población.

29. Una opción valiosa para las autoridades competentes que deseen fortalecer la reunión, análisis y difusión de datos consiste en establecer alianzas con universidades, institutos de investigación y centros de estudio. Además, un gran número de autoridades nacionales y municipales se basan en los observatorios del delito para mejorar los datos y la información sobre los problemas socioeconómicos relacionados con la delincuencia. Los observatorios del delito facilitan a los encargados de la formulación de políticas información que complementa y enriquece los datos administrativos.

30. A menudo, los observatorios son los que diseñan y ponen en práctica instrumentos de diagnóstico como las encuestas de victimización, los estudios de la autnotificación de la delincuencia y las auditorías de seguridad local. Funcionan en asociación con otros actores, como universidades, oficinas nacionales de estadística, organizaciones no gubernamentales y organizaciones internacionales. Es importante señalar que los observatorios suelen realizar entrevistas cualitativas a nivel individual y de grupo de discusión, que son necesarias para obtener una mejor comprensión de los problemas delictivos locales. Los observatorios presentan diversos niveles de cobertura geográfica y temática: pueden abarcar ciudades, regiones o todo un país, y examinan preocupaciones generales en materia de seguridad o temas o tipos de delitos concretos.

31. En el plano nacional, en particular, en el ámbito de la lucha contra la corrupción, la creación y el desarrollo de órganos de lucha contra la corrupción han impartido nueva dinámica a los métodos cuantitativos para evaluarla. En el plano internacional, varias organizaciones han realizado evaluaciones y cotejado documentación metodológica. Algunos ejemplos de esa labor son las encuestas de

---

<sup>19</sup> UNODC, *Global Study on Homicide, 2013: Trends, Contexts, Data* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta 14.IV.1); véanse también las estadísticas de la UNODC sobre delincuencia y justicia penal, que pueden consultarse en [www.unodc.org](http://www.unodc.org), Estudio de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas y funcionamiento de los sistemas de justicia penal, y *Manual de las Naciones Unidas para la elaboración de un sistema de estadísticas sobre justicia penal* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.03.XVII.6).

<sup>20</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Comisión Económica para Europa, *Manual para encuestas de victimización*, documento ECE/CES/4 (Ginebra, 2010). Véase también A/CONF.222/4.

diagnóstico de la corrupción elaboradas por el Banco Mundial, las encuestas sobre la corrupción realizadas por la UNODC y las publicaciones analíticas y metodológicas publicadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (CAC/COSP/WG.4/2010/4, párrs. 29 a 31).

### 3. Afrontar la gran variedad de factores de riesgo que propician la delincuencia

32. Los Estados Miembros han destacado en muchas ocasiones que los programas amplios e inclusivos de prevención del delito, o sea, programas que contemplen no solo los aspectos relativos a la seguridad, la justicia y el mantenimiento del estado de derecho, sino también la promoción de la paz y la inclusión social, son un componente integral de los esfuerzos nacionales dirigidos al logro de los objetivos de desarrollo sostenible, la protección frente a la violencia y la buena gobernanza.

33. Para que las actividades encaminadas a la prevención del delito surtan efecto y sean sostenibles a la larga, deben abordar todo el espectro de factores de riesgo que propician la delincuencia y la victimización, incluidos los determinantes sociales más generales, como la pronunciada desigualdad socioeconómica y de género. Las actividades de prevención pueden estar dirigidas a personas, familiares o allegados, comunidades y sociedades enteras, y llevarse a cabo en colaboración con diversos actores, como las escuelas, los centros de trabajo, las organizaciones no gubernamentales y el sistema de justicia penal.

34. Como se indica en el *Informe sobre la situación mundial de la prevención de la violencia 2014*<sup>21</sup>, los distintos tipos de violencia y delincuencia tienen en común muchos factores de riesgo subyacentes y están muy interrelacionados. En el informe se observa con gran preocupación que solamente alrededor de la mitad de los países encuestados notificaron que tenían planes integrados referentes a múltiples tipos de violencia (los países encuestados representaban el 80% de la población mundial). Esto da a entender que la planificación se basaría más bien en los esfuerzos para hacer frente a tipos concretos de violencia y no tanto en la necesidad de crear sinergias entre las distintas iniciativas destinadas a prevenir múltiples tipos de violencia.

35. En el informe también se revela que solamente unos pocos países aplican medidas de política social y educativa a fin de mitigar los principales factores de riesgo que propician la violencia. La concentración de la pobreza, los altos índices de desigualdad socioeconómica, sobre todo en las zonas urbanas, la desigualdad basada en el género, las bajas tasas de asistencia escolar y el abandono temprano de los estudios son factores de riesgo relacionados con distintos tipos de violencia y delincuencia. Por lo tanto, las políticas basadas en los conocimientos que aborden múltiples factores de riesgo tienen posibilidades de influir de forma más eficaz y positiva en los niveles generales de violencia y delincuencia. La creación de ese tipo de políticas requiere un análisis exhaustivo y multisectorial de la capacidad institucional en múltiples niveles. La evaluación debería abarcar la información sobre la legislación en materia de prevención del delito, las estrategias nacionales y locales y planes de acción en esa materia en los casos en que existan (o la posibilidad de obtener apoyo para su elaboración cuando no existan), la capacidad de investigación y reunión de datos, y la capacidad programática y de formulación de políticas.

---

<sup>21</sup> Puede consultarse en [www.who.int/en](http://www.who.int/en).

#### 4. Asegurar la coordinación entre todos los actores

36. En los esfuerzos multisectoriales, la coordinación entre todos los actores involucrados es de importancia primordial. Las investigaciones y la experiencia demuestran que las estrategias y planes de prevención del delito elaborados mediante alianzas multisectoriales entre los distintos ministerios del gobierno y con la sociedad civil pueden facilitar la elaboración de respuestas estratégicas a todos los niveles.

37. Tales alianzas de base amplia pueden ser propicias a la determinación de las preocupaciones principales acerca de los problemas delictivos, la victimización y la inseguridad en todo el territorio de un país determinado, o sea, tanto en las ciudades como en las zonas rurales. El análisis de algunas de las causas, y posibles intervenciones a corto, mediano o más largo plazo, ayudará a establecer prioridades para la acción. En los planes elaborados sobre la base de dichas prioridades se deberá indicar cuáles son sus objetivos principales, cuántos recursos financieros y de otro tipo serán necesarios o estarán disponibles durante cuánto tiempo, y quiénes se encargarán de su ejecución. También se deberá estipular que las comunidades y servicios en cuestión respondan a las preocupaciones particulares de su localidad.

38. La coordinación nacional entre organismos es fundamental para la eficiencia y eficacia de las estrategias de prevención del delito. A fin de mejorar los mecanismos de coordinación de la prevención del delito, varios países han designado una entidad de coordinación a nivel central. Lo ideal sería que estuviera a una instancia suficientemente alta como para posibilitar la coordinación horizontal entre los ministerios y la coordinación vertical entre las autoridades nacionales y locales. La entidad puede ser responsable de la coordinación general de las iniciativas encaminadas al logro de los objetivos de prevención del delito definidos por los sectores de salud, educación, desarrollo socioeconómico, vivienda, transporte y otros, y por las secretarías especiales o los ministerios encargados de las cuestiones relativas a los jóvenes, los niños y las mujeres. Además, la autoridad podría coordinar las medidas preventivas incorporadas en la labor del ministerio público, los tribunales, la defensoría pública y las cárceles.

39. Los consejos nacionales de prevención del delito también han demostrado ser una opción viable para intensificar las iniciativas de prevención del delito y ayudar en su coordinación. Dichos consejos tienen diversas funciones, por ejemplo, la generación de datos y la difusión de conocimientos sobre la delincuencia y la labor de prevención del delito, la prestación de apoyo a dicha labor a nivel local, y la evaluación de actividades concretas. Funcionan como catalizadores de las iniciativas de los distintos ministerios y sectores del gobierno, y de los interesados no estatales.

40. El *Instrumento de evaluación de la prevención del delito*<sup>22</sup> es un útil recurso que puede ayudar a los Estados a conceptualizar y desarrollar sus iniciativas de prevención del delito desde una perspectiva nacional, provincial y local o municipal. Sirve de base a una evaluación, a múltiples niveles, multidisciplinaria y con múltiples interesados, de las dificultades y necesidades en materia de

---

<sup>22</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, *Cuestiones intersectoriales: Instrumento de evaluación de la prevención del delito* (HS/188/10S), *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*, núm. 5 (HS/1232/09E).

prevención, y facilita el diseño de respuestas programáticas con múltiples interesados.

## 5. Incorporación de la prevención del delito en las reformas de la justicia penal

41. Al emprender evaluaciones amplias de los sistemas nacionales de justicia penal, siempre se deberían tener en cuenta las necesidades y la capacidad en materia de prevención del delito. Se deberían examinar las posibilidades de prevención social y la capacidad de prevención de la policía, el ministerio público, los tribunales y el sistema penitenciario.

42. Por ejemplo, como lo ha demostrado un estudio realizado en cuatro ciudades de América Latina, las fuerzas policiales que tratan de apoyar y escuchar a las comunidades mediante la utilización de enfoques para la solución de problemas que sean estratégicos y proactivos, en lugar de reactivos, tienen más probabilidades de lograr verdaderos cambios en los niveles de delincuencia y violencia<sup>23</sup>. Además de reducirse los niveles de violencia, los residentes locales mostraron un nivel mucho más elevado de aprobación de la policía comunitaria, pues se redujo la corrupción y el abuso de la propia policía.

43. Dado el papel que tienen los jueces en los fallos y condenas, es primordial que conozcan los costos y beneficios de diversas opciones de sentencia, incluidas las condenas no privativas de la libertad, las medidas sustitutivas del encarcelamiento y la justicia restaurativa<sup>24</sup>, y que tengan en cuenta las necesidades especiales de los grupos vulnerables, en particular las mujeres y los niños. La comprensión del papel de los programas de rehabilitación en las cárceles y en la comunidad y la exposición a los programas locales respaldados por autoridades estatales u organizaciones no gubernamentales constituyen valiosos instrumentos para hacer que los jueces tomen mayor conciencia de los efectos de las distintas opciones de sentencia, incluidos los casos de reincidencia.

44. Lo anterior se aplica por igual a fiscales, abogados defensores y otros proveedores de asistencia judicial. También es importante tener en cuenta el papel preventivo de la asistencia judicial, es decir, su capacidad de defender los derechos de las víctimas y los delincuentes, promover la confianza en el sistema de justicia y crear mayor conciencia sobre las implicaciones de la actividad delictiva.

---

<sup>23</sup> Hugo Frühling E. (ed.) y otros, *Calles más seguras: Estudios de policía comunitaria en América Latina* (Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2004). Véase además la experiencia de la policía en Lagos (Nigeria) en *Practical Approaches to Urban Crime Prevention: Proceedings of the Workshop held at the 12th UN Congress on Crime Prevention and Criminal Justice (Enfoques prácticos sobre la prevención del delito en zonas urbanas Actas del seminario celebrado en el 12º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal)*, Salvador (Brasil), 12 a 19 de abril de 2010 (Montreal, Centro Internacional de Prevención del Delito y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2011).

<sup>24</sup> Véase el *Handbook on Restorative Justice Programmes*, Criminal Justice Handbook Series (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.06.V.15); *Manual sobre los principios básicos y las prácticas prometedoras en relación con las alternativas al encarcelamiento*, Serie de Manuales de Justicia Penal (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.07.XI.2); UNODC, *Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delincuentes*, Serie de Manuales de Justicia Penal (2012).

45. En lo que respecta a la prevención terciaria, las normas internacionales establecen que el principio de ayudar a los reclusos en su reinserción social a fin de prevenir la reincidencia debería ser parte esencial de las estrategias y políticas en materia de gestión de los centros penitenciarios. No obstante, en la práctica, una gran proporción del presupuesto de los sistemas penitenciarios se utiliza para mantener la seguridad y el orden, en tanto una cantidad pequeña y típicamente insuficiente se invierte en talleres en las cárceles, actividades de formación, centros de enseñanza, deportes y recreación y, en aun menor medida, en actividades de reinserción en la comunidad. Con todo, hay un ejemplo prometedor de reinserción: el proyecto titulado “De la prisión a casa”, del Servicio Penitenciario de Uganda, que se basa en un enfoque de justicia restaurativa en el que se hace hincapié en la mediación y sanación entre los delincuentes, las víctimas y las comunidades locales con el propósito de reparar el daño causado por el delito. El programa involucra consistentemente a los líderes del consejo local, a los líderes de clan, a los líderes religiosos, a la policía, a los miembros individuales de la comunidad y a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la rehabilitación y reintegración de los delincuentes. Se ha sensibilizado e informado acerca del proyecto a las comunidades, que a su vez han manifestado el deseo de participar en él. El Servicio Penitenciario de Uganda se ha asociado con la policía a través del programa de policía comunitaria, las oficinas de extensión comunitaria y las unidades de protección al niño y a la familia.

## **B. Aplicación de políticas y estrategias amplias de justicia penal**

### **1. Superar los obstáculos a la reforma**

46. La puesta en marcha de las reformas de la justicia penal es una tarea delicada y a menudo difícil. Tiene un carácter eminentemente político, pues se refiere a recursos e intereses creados y suele tener que ver con cuestiones delicadas, como la corrupción, que pueden ser difíciles de tratar o abordar.

47. La corrupción crea dificultades para elaborar y poner en marcha reformas de la justicia penal, porque los funcionarios corruptos tienen mayores probabilidades de oponer resistencia a los cambios del *statu quo*. La corrupción en el sistema de justicia, en particular, es uno de los aspectos más importantes que requieren atención y concentración en la lucha por aumentar la transparencia y la integridad y salvaguardar los principios de respeto de los derechos humanos y el estado de derecho. La adhesión a las prácticas de buena gobernanza, incluso dentro del sistema de justicia, es indispensable para el crecimiento económico, la erradicación de la pobreza y el hambre, y el desarrollo sostenible. Además, un sistema de justicia transparente e independiente contribuye a promover la adopción de decisiones de forma objetiva y equitativa, y establecer la confianza del público general al alentar su verdadera participación y acceso, con la información adecuada.

48. La Convención contra la Corrupción hace hincapié en varias cuestiones de gran importancia para la buena gobernanza y el desarrollo, incluidos los principios de la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos, la equidad, la responsabilidad y la igualdad ante la ley, así como la necesidad de salvaguardar la integridad y promover una cultura de rechazo de las prácticas corruptas. Mejorar la gobernanza, reforzar las instituciones y reducir la vulnerabilidad a la corrupción son

retos fundamentales para el desarrollo. En vista de su potencial para funcionar como marco consensuado que permita hacer frente a esos retos, la aplicación de la Convención debería ser una parte integrante de la asistencia al desarrollo.

49. La falta de puntos de referencia y de una adecuada evaluación independiente de la situación de la delincuencia y el estado de las instituciones de justicia penal plantea un gran desafío para el diseño de los programas y estrategias. Pese a la creación de instrumentos de evaluación e indicadores mundiales, todavía se elaboran muchas estrategias nacionales y programas de asistencia técnica sobre la base de enfoques únicos, y sin tener en cuenta las necesidades, prioridades y condiciones socioeconómicas nacionales. La dispersión de recursos y la existencia de prioridades heterogéneas entre los donantes suelen entorpecer la definición de las prioridades nacionales y locales a partir de un diálogo entre expertos nacionales y, cuando corresponda, expertos internacionales. En vista de esas dificultades, se debería dedicar suficiente tiempo y esfuerzo a la fase de evaluación de los procesos de reforma de la justicia penal. Se deberían celebrar consultas con todos los interesados pertinentes a fin de asegurar la implicación nacional y crear una base sólida para los pasos ulteriores del programa de reforma.

50. La reforma de los sistemas de justicia penal ha pasado a ser una prioridad en las actividades de la comunidad internacional para ayudar a las sociedades en transición o que han sufrido conflictos a restablecer el estado de derecho. En esas sociedades se pueden ver tipos específicos de delitos, como la violencia residual o la actividad delictiva vinculada con las estructuras estatales o políticas. Al mismo tiempo, la delincuencia común puede aumentar de forma pronunciada después de terminado un conflicto, y los grupos delictivos organizados pueden aprovecharse de la falta de instituciones que funcionen adecuadamente. Los Estados que han salido de conflictos y que presentan una situación frágil suelen afrontar múltiples problemas relacionados con la delincuencia que compiten con otras prioridades estatales, por ejemplo, mediante la aplicación de disposiciones en materia de justicia de transición.

51. El apoyo a los procesos de reforma en los países en transición o que están saliendo de conflictos presenta desafíos particulares, sobre todo cuando las instituciones principales del sistema son sumamente disfuncionales. En varios países que han salido de conflictos, los asociados internacionales han realizado considerables esfuerzos conjuntos con miras a elaborar programas y estrategias relacionados con el estado de derecho sobre la base de las prioridades y necesidades nacionales. Por ejemplo, la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo, el PNUD y la UNODC han formulado un programa conjunto de apoyo en materia de justicia. Por otra parte, en Somalia y Burundi, se han elaborado estrategias de las Naciones Unidas sobre el estado de derecho en el marco del Centro Mundial de Coordinación sobre Policía, Justicia e Instituciones Penitenciarias a fin de evitar la fragmentación y la duplicación de los esfuerzos.

52. En su resolución 69/195 sobre el estado de derecho, la prevención del delito y la justicia penal en la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015, la Asamblea General destacó la importancia de adoptar, respecto de la justicia de transición, un enfoque global que abarcara todo tipo de medidas judiciales y no judiciales a fin de garantizar la rendición de cuentas y promover la reconciliación, protegiendo al mismo tiempo los derechos de las víctimas de delitos

y del abuso de poder, y que se basara en la labor que desempeñaba la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, de conformidad con sus mandatos, para apoyar la reforma de la justicia penal y el fortalecimiento del estado de derecho en los planos nacional e internacional.

## **2. Superar los enfoques sectoriales**

53. Se requiere un enfoque coordinado para abordar con eficacia todas las formas de delito, incluida la delincuencia organizada, la corrupción y el terrorismo. No basta con fortalecer un solo sector del sistema de justicia penal. La experiencia demuestra que la policía, el ministerio público, los tribunales y las cárceles funcionan mejor cuando interactúan e integran sus actividades con la importante labor realizada por otros sectores y la sociedad civil. Esto es también una lección clave aprendida después de décadas de enfoques institucionales sobre la reforma de la justicia penal que solían concentrarse en un solo pilar del sistema de justicia penal y obtenían resultados contradictorios y fragmentados. Por ejemplo, si solo se reforzaba el aspecto policial, esto solía redundar en mayores demoras procesales y en un mayor recurso a la prisión preventiva, lo que entrañaba un mayor hacinamiento en las cárceles.

54. Son varios los desafíos que se derivan de superar los enfoques sectoriales y tratar de aplicar políticas y estrategias amplias de justicia penal. El hecho de que no exista una sola institución coordinadora de los diferentes sectores del sistema de justicia penal obstaculiza la cooperación y obliga a cada organismo a funcionar por su propia cuenta. Otros desafíos son la debilidad, la vulnerabilidad política y la ineficacia operacional de las instituciones, la insuficiencia de recursos humanos y financieros, la falta de marcos y procedimientos jurídicos adecuados, la capacitación insuficiente de los funcionarios de justicia penal, las culturas institucionales y las actitudes y comportamientos individuales.

55. La creación de mecanismos de coordinación eficaces puede entrañar el establecimiento de un órgano o institución oficial, la elaboración de protocolos convenidos o la organización de mesas redondas para que los interesados puedan cooperar de manera normalizada. Por ejemplo, algunos Estados han establecido comités de administración de la justicia penal compuestos por miembros de la policía, el ministerio público y el poder judicial, que se reúnen periódicamente para debatir sobre cuestiones y dificultades comunes, y definir soluciones. Otros mecanismos de coordinación pueden incluir memorandos de entendimiento con diversos organismos y organizaciones de la sociedad civil.

56. Según algunos ejemplos, el aumento de la coordinación ayuda a las instituciones a satisfacer las necesidades de las víctimas y garantizar la responsabilidad de los delincuentes. En Tailandia, la fiscalía ha firmado un memorando de entendimiento con la Asociación para la Promoción de la Condición de la Mujer para designar a un fiscal que participe en conferencias en las que las víctimas y los asistentes sociales examinan sus casos. El fiscal está presente para proporcionar asesoramiento jurídico. En otros países, se han establecido equipos multidisciplinarios en un solo lugar, como es el caso de los centros de justicia para la mujer en México y los servicios de ventanilla única en Sudáfrica.

57. Otros ejemplos demuestran que una mejor coordinación puede reducir el hacinamiento en las cárceles. En Kenya, Malawi, la República Unida de Tanzania y Uganda, se ha establecido o aumentado la cooperación entre los tribunales, las fiscalías y los establecimientos penitenciarios, así como con los servicios sociales, los dirigentes de las comunidades locales y las organizaciones no gubernamentales, mediante reuniones periódicas, visitas conjuntas a las cárceles, y la elaboración y distribución de normas de actuación convenidas. Con esas iniciativas se ha logrado acelerar la tramitación de los juicios y la liberación de los detenidos en los casos en que se ha comprobado que estaban encarcelados ilegalmente. Otros ejemplos, como los comités de coordinación de casos en Bangladesh y los comités de usuarios de tribunales en varios países de África, también han demostrado cómo la coordinación entre los actores de la justicia a nivel local puede contribuir a resolver los problemas de hacinamiento con un costo mínimo o nulo.

### **3. Cooperación regional**

58. La cooperación regional es otro componente indispensable de las políticas y estrategias amplias de justicia penal. Al intercambiar información y capacidad y prestar asistencia financiera y técnica, los países crean maneras más eficaces de hacer frente a los delitos transnacionales y otras formas de delitos comunes.

59. A nivel regional, la UNODC ayuda a los Estados Miembros a encarar colectivamente importantes temas transnacionales, como la delincuencia organizada y la trata o el tráfico ilícitos (por ejemplo, de personas, armas, drogas, dinero, fauna y flora silvestres o recursos naturales), la corrupción y el terrorismo mediante la formulación de programas regionales en estrecha consulta con las entidades regionales y los países asociados. En los cinco últimos años, la UNODC ha emprendido nueve programas de ese tipo en las regiones siguientes: el Afganistán y los países vecinos, el Caribe, África oriental, África meridional, África occidental, los Estados árabes, Asia meridional, Asia sudoriental y el Pacífico, y Europa sudoriental. Los programas regionales tienen la finalidad de servir como plataformas conjuntas para la acción entre los interesados pertinentes mediante una integración cada vez mayor de la promoción del estado de derecho en la agenda para el desarrollo.

60. En el Cuerno de África, la UNODC, en el marco de su Programa contra la Delincuencia Marítima (conocido antiguamente como Programa de lucha contra la piratería), ha promovido el establecimiento de un modelo regional de enjuiciamiento de actos de piratería a fin de coordinar la detención de presuntos piratas en alta mar y su traslado a los Estados de la región del Océano Índico para su enjuiciamiento. La UNODC ha prestado apoyo a Kenya, Mauricio, la República Unida de Tanzania y Seychelles mediante la capacitación de jueces, fiscales, personal penitenciario, agentes de policía y de los servicios de guardacostas, y mediante la construcción de tribunales e instalaciones penitenciarias, el suministro de equipos y materiales a los organismos encargados de hacer cumplir la ley, y el apoyo a la reforma legislativa.

### **4. Un enfoque basado en los derechos humanos**

61. Las instituciones de justicia penal desempeñan un papel importante en lo que respecta a proteger y garantizar los derechos jurídicos de que gozan las personas y grupos con arreglo al derecho nacional e internacional. Cuando la policía, el ministerio público, los tribunales y las cárceles funcionan con eficacia y en

consonancia con las reglas y normas internacionales, los Estados pueden garantizar la libertad y la seguridad de las personas, ofrecer la posibilidad de un juicio justo sin dilaciones indebidas y satisfacer las necesidades particulares de las mujeres y los niños en el sistema de justicia penal.

62. La experiencia reciente en materia de reforma de la justicia penal ha puesto de relieve las ventajas de un enfoque basado en los derechos humanos. Gracias a esto, los encargados de la formulación de políticas y las instituciones pueden definir con claridad a los titulares y los garantes de derechos y elaborar mecanismos adecuados para atender las necesidades concretas de las mujeres, los niños y las personas que pueden ser objeto de marginación y discriminación. Algunos programas se han centrado en el acceso a la justicia para los titulares de derechos mediante la creación de programas de empoderamiento jurídico que aporten fondos para aumentar el acceso a la justicia de una comunidad determinada o de sus miembros más vulnerables. No obstante, una condición importante para el éxito de esos programas es la existencia de una capacidad institucional suficiente para responder ante el aumento de la demanda de justicia por la comunidad.

63. La reforma de las instituciones para asegurar el respeto de los derechos humanos es un proceso complejo. Requiere un cambio de mentalidad y de modos de operación para sustituir las prácticas abusivas por prácticas legales. Un ejemplo importante es la necesidad de aumentar la capacidad de la policía de recopilar pruebas forenses para que no sea tan necesario basarse en confesiones, las cuales entrañan el incentivo de utilizar la coacción en los interrogatorios. En el Pakistán, por ejemplo, la policía ya no depende tanto de las confesiones gracias a la puesta en marcha de programas de capacitación sobre técnicas de entrevista, con el apoyo de la UNODC, y al establecimiento de laboratorios de ciencias forenses. En Kenya, la UNODC ha prestado asistencia a la policía nacional en la creación de capacidad, el fortalecimiento de las funciones de supervisión para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas, la elaboración de medios para la investigación de antecedentes, la revisión de los códigos de conducta y ética existentes, y la prestación de capacitación en materia de actividad policial basada en información de inteligencia o investigaciones forenses.

64. Otro desafío importante consiste en asegurar la atención a las necesidades específicas de las mujeres y los niños, sean víctimas, testigos o delincuentes. Por ejemplo, las instituciones de justicia penal deben elaborar y utilizar métodos de interrogatorio adecuados para menores, que se adapten a cada niño en particular. Si dichas instituciones tuvieran una mejor comprensión de la interrelación entre el género y el delito, ello podría contribuir a su eficacia general. La persistencia de los estereotipos de género suele entorpecer la adopción de respuestas de justicia penal adecuadas frente a la violencia contra la mujer y perpetuar el trato discriminatorio de las reclusas. A pesar de esas dificultades, en Filipinas, por ejemplo, se ha puesto en práctica un programa de vigilancia basado en los derechos humanos que comprende la elaboración de políticas institucionales, la formación y la creación de capacidad, la prevención y el control de las violaciones de los derechos humanos, y la cooperación y las alianzas multisectoriales.

65. Mediante su Programa de Apoyo a los Rehenes, la UNODC ayuda a las víctimas de los delitos cometidos en el mar mediante la prestación de asistencia médica a los rehenes de piratas, la facilitación de la comunicación con sus familiares y las embajadas de sus países y su liberación y traslado seguros.

En Sudáfrica, la UNODC ha prestado apoyo al Gobierno en la puesta en marcha de un programa a gran escala de habilitación de las víctimas con financiación de la Unión Europea. El programa estaba vinculado con varias estrategias nacionales. Abordaba de forma exhaustiva los derechos de las víctimas y ayudaba a la sociedad civil a fomentar la capacidad para prestar apoyo y asistencia a las víctimas<sup>25</sup>.

## 5. Cómo medir la eficacia de las instituciones de justicia penal

66. Para medir la eficacia de los sistemas de justicia penal se requieren múltiples actores, instituciones y enfoques. Entre las actividades de medición se incluye necesariamente un examen de la capacidad y el rendimiento de las instituciones gubernamentales locales, los tribunales, el ministerio público, la policía, el ministerio de justicia, los procedimientos administrativos de resarcimiento y los mecanismos informales de justicia. Se requiere una evaluación de la eficacia y la pertinencia de las leyes, la coherencia en su aplicación y su adecuación a las normas internacionales de derechos humanos. También puede ser necesaria una evaluación de las percepciones del público acerca del acceso a la justicia, la aplicación eficaz y equitativa de las leyes, el nivel de transparencia de las instituciones públicas y la confianza del público en la gobernanza, el sector de la seguridad y los sistemas de justicia formales e informales. Asimismo, es posible que se requieran esfuerzos para evaluar la eficacia de la administración pública a fin de aquilatar el nivel de discriminación que afrontan los grupos pobres y marginados.

67. En el último decenio se han registrado considerables progresos en la elaboración de metodologías, indicadores y enfoques analíticos en materia de medición. Además de los principales mecanismos de reunión de datos mundiales sobre el delito y la justicia penal<sup>26</sup>, dichos instrumentos incluyen la recopilación de datos administrativos de los expedientes públicos, las grandes encuestas de opinión pública, las encuestas de expertos, la reunión de datos especializados de instituciones de investigación y entidades de supervisión, y el examen de archivos. Se han hecho progresos considerables en la medición de la forma en que las personas experimentan la violencia, la corrupción, la discriminación, el uso de la tierra, los servicios de justicia, la eficacia del gobierno, la seguridad y la cohesión social. También ha habido un aumento extraordinario de nuevos tipos de datos en línea, por ejemplo, de los medios sociales, y en la actualidad es posible seguir y analizar las actitudes y comportamientos a partir de conjuntos de macrodatos.

68. A pesar de esas situaciones, muchos Estados aún carecen de la capacidad necesaria para recopilar y analizar datos relacionados con la delincuencia y la justicia. Las actividades de reunión de datos ofrecen oportunidades de mejorar la prestación de servicios. Sin embargo, también plantean dificultades. Los esfuerzos por recoger datos sobre el rendimiento de las instituciones pueden percibirse como un desafío a las estructuras existentes, sobre todo en el caso de las instituciones de justicia y seguridad. Hay varias limitaciones que pueden entorpecer la reunión de datos de fuentes administrativas o encuestas públicas sobre cuestiones relacionadas

---

<sup>25</sup> Véase el informe final de evaluación en [www.unodc.org/documents/evaluation/Independent\\_Project\\_Evaluations/2012/XAM\\_T15\\_Final\\_Report\\_24Sept2012.pdf](http://www.unodc.org/documents/evaluation/Independent_Project_Evaluations/2012/XAM_T15_Final_Report_24Sept2012.pdf).

<sup>26</sup> Por ejemplo, en el Estudio de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas y funcionamiento de los sistemas de justicia penal se reúne información sobre los componentes principales de los sistemas de justicia penal, a saber, la policía, el ministerio público, los tribunales y las cárceles.

con el estado de derecho. Es necesario mantener consultas con los Estados Miembros y la sociedad civil a fin de promover el apoyo a los objetivos, metas e indicadores del estado de derecho, y los esfuerzos para reunir los datos necesarios. También se requieren reuniones de información con diversos actores estatales y de la sociedad civil sobre el estado de derecho, aparte de las instituciones de justicia y seguridad, para demostrar mejor cómo se aplica el estado de derecho a todo el espectro de la práctica del desarrollo sostenible.

#### **IV. Conclusiones y recomendaciones**

69. El 13° Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal quizás desee tener en cuenta las siguientes recomendaciones:

a) Tal vez el congreso desee reafirmar el papel fundamental del estado de derecho como resultado y como condición propicia del desarrollo, y un componente integral del crecimiento sostenible y equitativo, e insistir en la necesidad de incluir el tema del estado de derecho, y en particular la prevención del delito y el fortalecimiento del sistema de justicia penal, en la agenda para el desarrollo después de 2015;

b) Tal vez el congreso desee recomendar la inclusión del estado de derecho, así como de las consideraciones, estrategias y políticas en materia de prevención del delito y reforma de la justicia penal, en las evaluaciones comunes de las Naciones Unidas para los países, en los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y sus planes de acción y planes de trabajo conexos, los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza en cada país y todos los otros marcos e indicadores de asistencia para el desarrollo;

c) Tal vez el congreso desee instar a los Estados Miembros a:

i) Mediante un enfoque participativo, elaborar, aplicar y supervisar políticas y estrategias amplias de prevención del delito concebidas para abordar los distintos tipos de delito y de violencia y sus factores de riesgo comunes y específicos, incluso a nivel comunitario;

ii) Prestar más atención al papel de la educación en la prevención del delito, con miras a inculcar valores compartidos en relación con la importancia del estado de derecho y la protección de los derechos humanos;

iii) Fortalecer los sistemas estadísticos nacionales, las encuestas de victimización y los expedientes administrativos relacionados con el delito, a efectos de producir y desarrollar información estadística oficial e indicadores en materia de delincuencia, prevención del delito y justicia penal, que sirvieran de apoyo a las políticas públicas en esas materias;

iv) Elaborar estrategias de prevención del delito y reforma de la justicia penal basadas en pruebas, mediante el establecimiento de metas y objetivos concretos a ese respecto, la reducción de la victimización, en particular de los menores y las mujeres, y la reintegración de los delincuentes y las víctimas, e incluir dichas estrategias en los presupuestos y planes de desarrollo nacionales;

- v) Prestar la debida atención a la necesidad de coordinación y alianzas multisectoriales dentro y fuera del marco del sistema de justicia penal;
- vi) Adoptar un enfoque basado en los derechos humanos en sus iniciativas de prevención del delito y reforma de la justicia penal mediante la determinación de los riesgos de violación de los derechos humanos y la correspondiente búsqueda de soluciones;
- vii) Promover iniciativas conjuntas de colaboración por parte del sistema de justicia penal, otros sectores de la administración pública, la sociedad civil y los medios de difusión en la prevención del delito y la violencia dirigidos contra las mujeres y los niños, abordar las causas concretas del delito y la violencia, y ofrecer a las víctimas asistencia, protección y acceso a la justicia;
- viii) Incluir medidas, en los planes nacionales sobre cuestiones de género y adelanto de la mujer, para promover el acceso de las mujeres a la justicia, combatir la violencia contra las mujeres, y asegurar la representación adecuada de la mujer en el sistema de justicia penal;
- ix) Integrar los requisitos relacionados con la justicia de menores en sus iniciativas generales sobre el estado de derecho, y formular y aplicar una política exhaustiva en materia de justicia de menores; y
- x) Prestar la debida consideración a las reformas penales y penitenciarias, partiendo del reconocimiento de que las condiciones deficientes y el hacinamiento en las cárceles suelen ser indicios de deficiencias sistémicas en materia de prevención del delito y justicia penal en un Estado, por ejemplo, la falta de acceso a la asistencia judicial y la falta de medidas sustitutivas del encarcelamiento o medidas de reinserción social.